Eintrittspreis fürs Paradies

Reiche Länder wie die Schweiz sollten von Einwanderern eine Steuer verlangen, damit die Migration sinke und ihre Akzeptanz steige. Was taugt der umstrittene Vorschlag des Ökonomen Branko Milanovic? Von Daniel Meier

Für einen Moment fragt man sich, ob der Mann noch bei Trost ist. «Migranten müssten diskriminiert werden», sagte Branko Milanovic vergangene Woche im Interview mit der «NZZ am Sonntag». Unter anderem sollen Zuwanderer höher als Einheimische besteuert werden, um die Migration zu senken, wie er vorschlägt. Das klingt schon fast unverschämt: Die allermeisten Zuwanderer kommen aus deutlich ärmeren Ländern zu uns, weil sie sich hier ein besseres Leben erhoffen – und die reiche Schweiz soll diesen Menschen als Erstes eine Extrasteuer abknöpfen? Umverteilung – von unten nach oben.

Der serbisch-amerikanische Starökonom trägt seine Ideen erstaunlich gelassen vor. Er kennt die Reaktionen. Einige nennen Milanovic einen Rassisten, kürzlich warf man ihm vor, er wolle zurück zur Apartheid. Andererseits gibt es Wirtschafts- und Migrationsforscher, die sich ernsthaft mit dem Vorschlag auseinandersetzen, auch in der Schweiz.

«Eine Migrationssteuer ist der einzig richtige Weg», sagt der Ökonom und Migrationsforscher Thomas Straubhaar. «Verglichen mit anderen Modellen zur Begrenzung der Zuwanderung wäre eine solche Steuer die beste Lösung – auch wenn sie den Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung missachtet.»

Milanovics zentrales Argument: Wenn jemand in ein reicheres Land einwandert, hat er noch keinen Anspruch auf alle Vorteile, die den Einheimischen zustehen. Straubhaar ist einverstanden. Die institutionellen Standortvorteile der Schweiz seien über Jahrhunderte aufgebaut worden. Den Einheimischen sei das von den Grosseltern und Eltern in die Wiege gelegt worden. «In der Bevölkerung ist in den letzten Jahren der Eindruck entstanden, die Zuwanderer profitierten von diesen Vorteilen, ohne dafür bezahlt zu haben.» Das Land biete ein attraktives Paket an Leistungen, nicht zuletzt die politische, ökonomische und auch soziale Stabilität, findet Straubhaar. «Dieses Paket darf man durchaus verkaufen – dank der Migrationssteuer wird es möglich.»

MORITZ HAGER / EQ IMAGES

ANNICK RAMP / NZZ

Auch in der Schweiz wurden Einwanderer schlecht behandelt. Gastarbeitern aus Italien gestand man erst 1964 minimale Rechte zu.

Diskriminierung findet bereits statt

Der Vorschlag irritiert auch deshalb, weil sich die Gesellschaft über Jahrzehnte in die andere Richtung entwickelt hat. Auch in der Schweiz wurden Einwanderer lange schlecht behandelt. Zum Beispiel gestand man Gastarbeitern aus Italien erst 1964 minimale Rechte zu. Neu durften sie nach fünf Jahren die Stelle wechseln, die Wartefrist für den Familiennachzug wurde auf 18 Monate halbiert. Der oft als unmenschlich kritisierte Saisonnier-Status wurde 2002 abgeschafft. In einigen Kantonen und Gemeinden verfügen Ausländer heute auch über Stimm- und Wahlrechte. Gianni D'Amato, Professor für Migration an der Universität Neuenburg, sagt: «Dass die Ungleichbehandlung von Migranten abgebaut worden ist, gehört zu den wichtigen Errungenschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Das Rad zurückzudrehen, wäre der falsche Ansatz.»

Das hat bereits begonnen. Mit der Personenfreizügigkeit wurden Aus- und Inländer in der Europäischen Union zumindest auf dem Papier gleichgestellt. Die Folge waren stark steigend Migrationsströme. Der Ruf nach einer Korrektur wurde lauter, und spätestens seit dem Brexit ist die ungebremste Zuwanderung infrage gestellt. Einzelne Länder schafften es bereits, Ausnahmen durchzusetzen. Brüssel erlaubte Grossbritannien kurz vor der Brexit-Abstimmung, die Sozialleistungen für Migranten einzuschränken. Eine klare Diskriminierung – und bald dürften weitere Staaten die gleichen Sonderrechte einfordern.

Natürlich würde auch die Migrationssteuer die Einwanderer wieder schlechterstellen.

KARIN HOFER / NZZ

JOSE LUIS PELAEZ / GETTY IMAGES

Schweisser, Arzt, Küchenhilfe oder Manager: Ohne Einwanderer würde das Land stillstehen. Ende 2014 lebten in der Schweiz fast zwei Millionen Ausländer, was einem Anteil von 24,3 Prozent entspricht.

Dafür bliebe die Grenze offen, alle behielten die gleichen Rechte, betonen die Befürworter. Weiterhin könnte jeder kommen – zumindest jeder, der es sich leisten kann. Mit der Steuer müsste man sich zuerst Zutritt verschaffen. Sie wäre der Eintrittspreis für das Paradies.

Wie hoch dieser sein soll, ist eine der offenen Fragen. Einige Staaten verkaufen zwar Arbeitsbewilligungen, aber internationale Erfahrungen mit einer Steuer fehlen. Reiner Eichenberger, Wirtschaftsprofessor der Universität Freiburg, verfolgt die Idee seit langem, sie sei «das richtige Mittel, um gegen die negativen Folgen der Personenfreizügigkeit vorzugehen». Eine objektiv richtige Höhe für die Migrationssteuer gibt es gemäss Eichenberger nicht. Aber er hat die Grössenordung berechnet. Als Grundlage dienten alle Vermögenswerte und Schulden der staatlichen Institutionen, 150 bis 200 Milliarden Franken. Würde man das unter den bisherigen Einwohnern aufteilen, bekäme jeder 20 000 bis 25 000 Franken, sagt Eichenberger. «Folglich müsste jeder Neuzuwanderer diesen Betrag zahlen, um die hier erwirtschaftete Vorleistung abzugelten.» Verteilt man diese Summe über fünf Jahre, wären es 4000 bis 5000 Franken pro Jahr. Danach würde die Steuer entfallen. Sie wäre nicht an den Lohn gekoppelt: Alle müssten zahlen, auch wenn sie nicht arbeiten. Ausgenommen wären nur Flüchtlinge.

Der indisch-amerikanische Wirtschaftsprofessor Jagdish Bhagwati hingegen, der bereits 1972 eine Migrationssteuer für die USA forderte, wollte hochqualifizierte Einwanderer mit einer Einkommenssteuer von 15 Prozent belasten. Diesen Ansatz verfolgte 2014 – nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative – auch Avenir Suisse. Die Denkfabrik berechnete, dass eine Lohnsteuer von zusätzlich 5 Prozent zu einem Rückgang der Migration um 2500 Personen führen würde, bei 10 Prozent wäre es das Doppelte. Avenir Suisse regte damals an, alle Firmen sollten für jeden angestellten Einwanderer eine freiwillige Abgabe zahlen. Der Vorschlag fand kein Gehör.

Letztlich weiss niemand, ob und wie stark die Zuwanderung sinken würde. Der polnische Erntehelfer oder der ivoirisch-französische Chef einer Grossbank – für beide würde die Migrationssteuer gelten. Doch während 5000 Franken pro Jahr das Leben des einen auf den Kopf stellen würde, nähme sie der andere kaum wahr. Selbst wenn man für Opfersymmetrie sorgte und die Steuer auf der Höhe eines Monatslohns festsetzte, würde sich wenig ändern. Tendenziell blieben jedoch mehr Erntehelfer als Bankmanager zu Hause – was durchaus im Sinne der Erfinder wäre. Wenn schon Zuwanderer, dann hochqualifizierte.

Auch Eichenberger will sich auf keine Zahl festlegen. Er sagt nur: «Es gibt sicher Leute, die wegen dieser Steuer nicht mehr kommen würden – ganz einfach, weil es sich für sie wegen der zusätzlichen 5000 Franken nicht mehr lohnt.» Und: Falls die Einwanderung zu hoch bliebe, könnte die Steuer erhöht werden. Nach dieser Idealvorstellung würde die neue Abgabe zur Stellschraube, mit der sich die Zuwanderung nach Belieben steuern liesse.

Sand im Getriebe der Weltwirtschaft

Was den Befürwortern gemein ist: Als Ökonomen sind sie – und übrigens auch Milanovic – Verfechter von freien Märkten. Waren, Dienstleistungen und eben auch Arbeitskräfte sollen ungehindert zirkulieren können. Das fördert den Wohlstand und nützt allen. Aber nun scheint für einige Experten der Moment gekommen zu sein, um von der reinen Lehre abzuweichen. So räumt auch Straubhaar ein: «Die Steuer würde wie Sand im Getriebe der Weltwirtschaft wirken.» Als liberaler Ökonom tue er sich schwer damit, aber: «Das müssen wir in Kauf nehmen, weil die Kosten einer zu starken Migration am Ende höher wären.»

Wie die Wirtschaft reagiert, hängt davon ab, wer die neue Steuer bezahlen würde. Denkbar ist beides: der Einwanderer selbst oder die Firma, die ihn einstellt. In letzterem Fall würden die Lohnkosten steigen, was in der Regel sofort zu Protesten der Wirtschaft führt, die um ihre Wettbewerbsfähigkeit fürchtet. Rudolf Minsch, Geschäftsleitungsmitglied von Economiesuisse, bezeichnet die Migrationssteuer als «interessant» und gegenüber Kontingenten «weit überlegen», betont aber, das sei seine persönliche Meinung als Ökonom. Zu den höheren Kosten sagt Minsch: «Es gibt keine Gratislösung. Wenn die politische Forderung nach einer tieferen Zuwanderung erfüllt wird, kostet dies etwas.» Durch Kontingente und eine harte Umsetzung des Inländervorrangs entstehe viel Bürokratie, das sei ineffizient: «Diese indirekten Kosten sind teurer als eine Zuwanderergebühr.»

Bleibt die Frage, was mit den Einnahmen einer Migrationssteuer geschehen sollte. Straubhaar würde sie zur Hälfte im Inland einsetzen, um die Integrationskosten der Zuwanderung zu finanzieren. Die andere Hälfte ginge an die Herkunftsländer der Migranten: «Auch diese müssen schliesslich Nachteile verkraften, vor allem weil Fachkräfte, die sie ausgebildet haben, abwandern.»

Neben dem Rückgang der Migration hoffen Milanovic und Co. auf einen zweiten Effekt: Die Akzeptanz der Zuwanderung soll wieder steigen. Migrationsprofessor D'Amato bleibt skeptisch: «Früher wurden Einwanderer massiv diskriminiert, sie hatten oft keinerlei Rechte, und trotzdem gab es in der Bevölkerung starke Ressentiments gegenüber den Ausländern. Menschen, die wegen der Globalisierung um ihren Job fürchten, werden immer gegen Migranten sein – auch wenn diese eine Steuer bezahlen müssen.»